



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE GESTÃO PÚBLICA
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

**FERRAMENTAS DE PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO
NAS CAPITAIS BRASILEIRAS E NO DISTRITO FEDERAL EM 2018**

Layara Delmondes Rosa

RESUMO

Esta pesquisa teve o objetivo geral de investigar as ferramentas de prevenção e combate a corrupção nas capitais brasileiras e no DF no ano de 2018, utilizando como critério algumas medidas adotadas por Speck e Ferreira (2012) através dos seguintes indicadores: transparência orçamentária, risco de corrupção relacionada à qualidade do controle interno, risco de corrupção por meio dos partidos políticos e, sobre as Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs) e seus impactos na administração pública. O estudo foi realizado seguindo uma abordagem qualitativa, pois pesquisou dados de caráter mais exploratório, auxiliando o detalhamento das informações, permitiu formular hipótese e possibilitou a comparação de análise por meio uma revisão de literatura de publicações que abordou a temática transparência pública. Tomou como base a metodologia da Transparência Internacional para análise dos sistemas de prevenção e combate à corrupção nos países, foram coletados indicadores sobre as instituições que fazem parte do sistema de integridade nas capitais brasileiras. Quatro dimensões foram analisadas por meio da transparência ativa, através de sites de transparência, de relatórios e de leis, gerando uma grande quantidade de dados coletados e analisados, onde os resultados encontrados foram diversos diante dos avanços e problemas analisados, construíram-se indicadores que mostram uma visão global das instituições, dos seus desempenhos e de suas atividades de controle. Por fim, estas análises incentivam o debate sobre o desenvolvimento das instituições em torno da ética e do uso devido de recursos públicos por tratar a transparência de gestão do orçamento público como peça fundamental na prestação de contas à sociedade. Porém mais do que atender as normas legais, a transparência na administração pública consiste também na política do exercício a cidadania pela população, fazendo com que os cidadãos façam seu papel de buscar e acompanhar as informações e que elas sejam compreendidas.

Palavra-chave: Transparência, Transparência ativa, Transparência orçamentária, Controle interno.

1 INTRODUÇÃO

A temática de transparência pública tem sido bastante discutida no meio acadêmico, visto ser uma preocupação social que ressalta o papel do controle social, relacionando-o ao crescente movimento de organização da sociedade civil, que reivindica cidadania, participação e acompanhamento da gestão pública pelo cidadão, Figueiredo e Santos (2013). O debate foi intensificado, sobretudo após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar n 101 de 04 de maio de 2000), pois a transparência das contas públicas insere o cidadão como ente fiscalizador dos atos públicos, principalmente ao que

concerne às contas públicas, juntamente com os órgãos fiscalizadores. Além da LRF, em 2011 foi implementada a Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei Federal 12.527/2011) na qual o Estado passa de detentor de documentos oficiais para guardião de informações públicas (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018).

Nesse sentido, esta pesquisa se propôs a mensurar as qualidades dos portais de transparência das 26 capitais brasileiras e o Distrito Federal comparando mecanismos específicos considerados importantes e relevantes na prevenção e no combate à corrupção. Este artigo utilizou quatro de oito dimensões apresentados por Speck e Ferreira (2012), devido a complexidade e quantidade de informações a serem coletadas e analisadas, porém com esses pontos que serão apresentados teremos informações e dados suficientes que fizeram uma boa análise sobre o desempenho de cada município, com relação à transparência de informações nos seus portais e se a sociedade tem acesso a elas, mostrando mecanismos específicos que melhore a transparência dos recursos financeiros e combate à corrupção nesses municípios, em união com as ações políticas, planejamento, orçamento e o governo.

Esta pesquisa investigou a transparência das 26 capitais e do DF no ano de 2018, utilizando como parâmetro as seguintes dimensões: controle interno; a força da oposição e; arcabouço legal das CPIs nas câmaras municipais, para atingir o objetivo descrito anteriormente, foi necessário o alcance dos seguintes objetivos específicos. (1. Pesquisar na literatura publicações que abordassem a temática transparência pública; 2. Identificar um modelo de aplicação ao objetivo geral proposto; 3. Delimitar as dimensões utilizadas na pesquisa; coletar os dados; tabular os dados; interpretar os resultados da coleta e elaborar material conclusivo com o auxílio do referencial teórico utilizado).

Com base na metodologia da Transparência Internacional, para análise dos sistemas de prevenção e combate à corrupção nos países, foi coletado indicadores sobre as instituições que fazem parte do sistema de integridade nas capitais brasileiras. Este trabalho incentiva empresas, escolas, cidadãos e governo ao debate sobre o desenvolvimento das instituições em torno da ética e do uso devido de recursos públicos, e por tratar a transparência na gestão do orçamento público como peça fundamental na prestação de contas à sociedade.

A presente pesquisa encontra-se dividida com referenciais dissertando sobre a transparência pública, lei de acesso à informação, controle social e, os procedimentos metodológicos com base nos critérios defendidos por Speck e Ferreira (2012).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

A Transparência Ativa é aquela em que há disponibilização da informação de forma espontânea (proativa). A divulgação de informações na Internet é um exemplo, de modo que qualquer pessoa possa acessá-las diretamente. Já Transparência Passiva depende de um pedido do cidadão, por meio de uma solicitação de acesso à informação que, em sua maioria estão no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Dessa forma, o órgão ou a entidade solicitada devem agir no sentido de oferecer uma resposta ao que foi pedido. (RIBEIRO, 2016).

De outra forma, quando uma informação está em transparência ativa, porém precisa pedir acesso, é necessário que o órgão/entidade oriente o cidadão sobre como acessá-la por meio da internet. Essa prática tem dois objetivos: apresentar ao cidadão um modo de obter as informações sem precisar abrir um pedido de acesso; e segundo, tornar mais rápido os procedimentos para atendimento a pedidos de acesso a informações. (RIBEIRO, 2016).

As Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) referem-se a três domínios distintos embora interligados entre si: (i) o processamento, armazenamento e pesquisa de informação realizados pelo computador; (ii) o controle e automatização de máquinas, ferramentas e processos, incluindo, em particular, a robótica; e (iii) a comunicação, nomeadamente a transmissão e circulação da informação, Coelho (1986), elas cresceram de forma rápida no setor público, propiciando uma melhor comunicação e interação do

governo com a sociedade. Desta maneira, a transparência na gestão dos recursos públicos amplia sua importância social e pode ser considerada como elemento principal da democracia.

A transparência e a participação social, segundo Diniz (2017), dependem da força política do país que, por sua vez, devem estimular a divulgação de informações essenciais e oportunas que contribuam para o atendimento das reais necessidades dos cidadãos. Ainda que se empenhem esforços para elevar o nível de transparência das informações públicas, há muito que ser feito nesse aspecto, observando que a administração pública brasileira é traçada por um longo processo histórico de idéias e interesses patrimonialista. Diniz (2017) mostra que os estudos na esfera pública envolvendo o governo eletrônico, em especial a utilização de portais eletrônicos como meio de colaboração para maior transparência na gestão dos recursos públicos, que avançam nos últimos anos. Desta forma, aumenta a participação digital dos municípios por meio de seus *websites*, compondo instrumentos de maior interação com seus cidadãos.

Confia-se que, por meio da transparência digital, seja mais claro compreender o funcionamento das políticas públicas. Os meios de comunicação digitais envolvem os cidadãos nas decisões políticas, desde que as instituições estejam abertas ao diálogo e à participação. Desse modo, na era da democracia digital, a internet constitui instrumento de participação política e de promoção do controle social, como nos afirma (DINIZ, 2017).

Com a utilização das TIC, a criação de portais eletrônicos veio ajudar na participação digital e fortalecer a democracia, por meio do envolvimento da sociedade. Na esfera municipal, Diniz (2017) fala que os portais eletrônicos podem ser entendidos como instrumentos úteis para divulgar as ações desenvolvidas, as prestações de contas e os investimentos realizados por diversas secretarias e órgãos municipais; podendo oferecer diversos serviços *online*; que devem acelerar o processo de tomada de decisão e melhorar a prestação de serviços.

Portanto, os portais eletrônicos governamentais são importantes instrumentos, úteis para facilitar a relação e a comunicação entre o governo e os cidadãos, com vista a aprimorar constantemente a qualidade das informações e dos serviços prestados, além de fomentar a participação da sociedade por meio da transparência e do acesso à informação e à gestão dos recursos públicos.

Já o controle dos recursos públicos pela administração municipal começa pelo próprio governo, com suas secretarias e gerenciamentos internos monitorando a execução orçamentária. O Índice de Transparência utiliza como base a Lei Complementar nº 101, da Lei de Responsabilidade Fiscal – posteriormente regulamentada pelo decreto nº 7.185, Lei Complementar nº 131, da Lei Capibaribe –, uma emenda à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Determinando que todos os entes da federação das três esferas de poder disponibilizem na internet, em tempo real, informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira. Como as informações da legislação são vagas, o projeto das Contas Abertas achou importante criar critérios e formas de avaliação das informações que são disponibilizadas pela União, estados e municípios.

O Índice de Transparência é, portanto, um meio de informar ao cidadão e aos órgãos de controle externo, como as Assembléias Legislativas e ao Tribunal de Contas o nível de transparência das contas públicas e tem como objetivo criar uma competição saudável entre os gestores públicos em prol da transparência e do controle social. É divulgado no site: www.indicedetransparencia.com. O Índice foi produzido por um grupo de especialistas em contas públicas, reunido pela Associação Contas Abertas. Os especialistas são responsáveis por decidir e aprovar os critérios de criação e avaliação do leque de indicadores que formam o Índice de Transparência, que considera os três temas principais: conteúdo, frequência de atualização/série histórica e usabilidade.

2.2 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A Lei nº 12.527/2011, LAI – Lei de Acesso a Informação, regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Essa norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam qualquer pessoa, física ou jurídica, o recebimento de informações públicas dos órgãos e

entidades. A Lei vale para os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive aos Tribunais de Conta e Ministério Público. Entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos. (SITE DO G.F.).

O art. 9º da Lei de Acesso instituiu como um dever do Estado à criação de um ponto de contato entre a sociedade e o setor público, que é o Serviço de Informações ao Cidadão - SIC.

São funções do SIC: a) atender e orientar os cidadãos sobre pedidos de informação; b) informar sobre a tramitação de documentos e requerimentos de acesso à informação; c) receber e registrar os pedidos de acesso e devolver as respostas aos solicitantes. Cada órgão e entidade do poder público deve se estruturar para tornar efetivo o direito de acesso à informação, sendo obrigatória a instalação do SIC pelo menos em sua sede, em local de fácil acesso e identificação pela sociedade. O Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) é um sistema que centraliza as entradas e saídas de todos os pedidos de acesso dirigidos ao Poder Executivo Federal. O objetivo do e-SIC é organizar e facilitar os procedimentos de acesso à informação tanto para os cidadãos quanto para a Administração Pública, permitindo que qualquer pessoa - física ou jurídica - encaminhe pedidos de acesso à informação para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Por meio do sistema também é possível consultar as respostas recebidas; entrar com recursos; apresentar reclamações; entre outras ações. (SITE DO G.F.).

2.3 CONTROLE SOCIAL

O cidadão tem o direito às informações detidas pelo Estado do acesso à informação, dessa forma, realizando o controle social. E por meio da chamada transparência ativa ou por meio da transparência passiva que isso pode ser realizado. “A informação produzida e custodiada pelo setor público deve estar disponível à sociedade, ressalvadas as exceções previstas em lei. Sob esse prisma, é princípio básico da Lei nº 12.527/11 a chamada máxima divulgação, em que a publicidade é a regra e o sigilo a exceção.” (RIBEIRO, 2016).

A Controladoria Geral da União, Souza (2012), em forma de cartilha, divulgou que a participação ativa do cidadão no controle social faz com que as ações do governo se tornem transparente. Dessa forma o governo tem que reunir, disponibilizar e divulgar informações sobre o uso do dinheiro público pelo Governo Federal para toda a sociedade brasileira, tornando a relação governo e sociedade mais transparente e responsável socialmente. O governo também deve deixar claro aos cidadãos as informações dos mecanismos de gestão, e de fácil compreensão para que possam influenciar no processo de tomada de decisões tornando seus atos mais transparentes.

A transparência da gestão pública e das ações do governo depende: da publicação de informações; de espaços para a participação popular na busca de soluções para problemas na gestão pública; da construção de canais de comunicação e de diálogo entre a sociedade civil e o governante; do funcionamento dos Conselhos, órgãos coletivos do poder público e da sociedade civil com o papel de participar da elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas; da modernização dos processos administrativos, que, muitas vezes, dificultam a fiscalização e o controle por parte da sociedade civil; da simplificação da estrutura de apresentação do orçamento público, aumentando assim a transparência do processo orçamentário. (SOUZA, 2012).

Para que se tenha verdadeiramente o controle social é preciso que a população tenha acesso às informações públicas, através da transparência pública do governo para com os cidadãos. O governo, mostrando a informação à sociedade e; a sociedade, buscando essa informação consciente de que tudo o que é público pertence de cada um de nós, Souza (2012). É direito da população o acesso à informação referente ao destino dos recursos públicos, e o dever do governo de transmitir a toda população informações de forma clara e simples sobre como o governo gasta o dinheiro e presta conta dos seus atos. Levando a população a participar das estratégias utilizadas colocando em prática as políticas públicas, na elaboração do seu planejamento e de seus orçamentos.

A Constituição Federal de 1988 (art. 31), reforçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF de 2001), diz que as três esferas de governo – União, estados e municípios – exige o arranjo do sistema de controle interno e auditoria de contas públicas, sendo fiscalizado pelos Poderes Executivo, Legislativo e pelo Tribunal de Contas.

A fiscalização no âmbito municipal deve ser exercida pelo Poder Legislativo (mediante controle externo realizado pela Câmara dos Vereadores) e pelo Poder Executivo (por meio da criação de sistemas municipais de controle interno). No artigo 70, da CF 88, afirma que cada Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) deve organizar seu próprio sistema de controle interno para exercer fiscalizações contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais, de forma a garantir o cumprimento dos princípios de legalidade, legitimidade e economicidade, a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas.

O controle interno atua principalmente no controle do Poder Executivo, por meio de atividades de auditoria, fiscalização e orientação, visando à melhor execução dos atos administrativos segundo a lei, os planos do governo e a ética pública. Verifica através dos princípios da legalidade, legitimidade e eficiência a prestação de contas, o uso dos bens e recursos públicos dos governos, onde os governantes prestam conta de suas ações para o mesmo.

Teixeira (2014), nos fala que existe uma inovação em processo, onde alguns municípios brasileiros, pensando no modelo do governo federal e no reconhecimento social do papel que a Controladoria-Geral da União (CGU) proporciona; reduzir a impunidade, aumentando a prevenção e combate à corrupção e, estruturando seus sistemas de controle interno de forma a construir uma Controladoria-Geral do Município (CGM) como órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo municipal.

As novas utilidades do sistema de controle interno, diz Teixeira (2014), que há propostas por várias instituições nacionais e internacionais que envolvem auditoria, controle contábil, fiscalização de obras, acompanhamento de políticas públicas, exames de licitações e contratos, promoção da transparência municipal, monitoramento da Lei de Acesso à Informação (LAI), capacitação dos servidores e estímulo ao controle social (INTOSAI 2007, CFC 2008, CONACI 2010, OCDE 2011).

O Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal define auditoria como sendo o conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal. Segundo Castro (2011), a Auditoria Governamental classifica-se em: Auditoria de Gestão, Auditoria de Acompanhamento da Gestão, Auditoria Contábil, Auditoria Operacional e Auditoria Especial. (CONACI, 2014).

O orçamento é uma das leis na qual os governos (municipal, estadual ou federal) têm que prestar conta do que pretendem fazer com a verba pública. Nos municípios, essa lei é votada uma vez por ano na câmara municipal. Esse é um bom momento para que a população participe de forma mais ativa do processo do orçamento, decidindo de que maneira serão utilizadas as verbas da prefeitura e acompanhando de perto os gastos. O cidadão que quiser se informar sobre a destinação do dinheiro público deve procurar os vereadores de seu município, eles têm o dever de fiscalizar o uso dos recursos públicos e de prestar informações sobre a gestão governamental. Dessa forma a câmara municipal fiscaliza a prefeitura, o vereador acompanha os gastos da prefeitura, a prefeitura presta contas à câmara municipal e o cidadão fiscaliza todos. (SOUZA, 2012).

“É importante destacar que os órgãos federais também comunicam às câmaras municipais as verbas transferidas aos municípios. Por sua vez, a prefeitura deve comunicar por escrito aos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais com sede no município a chegada da verba federal.” (SOUZA, 2012).

No governo há divisão de poderes e isso é fundamental para a constituição e separa o Poder Legislativo do Executivo, sendo de grande importância para um governo democrático. De um lado está a atual gestão, onde estão os Poderes Executivos e um grupo do Legislativo que os apóiam. De outro, está à oposição, grupos que não apóiam a atual gestão, a eles por tanto, cabe a tarefa de fiscalizar a máquina pública com base em instrumentos de controle que o Legislativo dispõe.

Na governabilidade, para se aprovar projetos políticos do governo eleito é necessária a aprovação da maioria das coalizões. Já a oposição dentro da Câmara Municipal (CM), depende da força do Poder Legislativo que como órgão fiscalizador, é de fundamental importância nas decisões, dependendo do peso, da consistência, da atuação e das instâncias internas para que os projetos sejam aprovados. Através da força entre o governo atual e a oposição, pode analisar se o papel da CM está sendo realizada, analisando de forma crítica a distribuição dos recursos públicos pela administração municipal. Porém se sabe que no decorrer do mandato, partidos que eram da oposição aliam-se ao governo atual, até que ao final do quarto ano vereadores que faziam parte dessa coalizão, rompe os laços para disputar um novo mandato.

A partir do momento em que o Estado cumpre o dever de permitir que os gastos governamentais sejam fiscalizados ele fomenta o controle social direto e a participação da sociedade, que estará promovendo a cidadania e a otimização de recursos; criando mecanismos capazes de viabilizar a inserção do cidadão no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública. (EVANGELISTA, 2010).

Figueiredo e Santos (2013) mostram os problemas decorrentes da falta de controle e instrumentos de fiscalização, segundo o autor, a falta desses sistemas dificulta na avaliação das ações realizadas pelos gestores públicos que atendem as necessidades da sociedade e decorrem da relação de conflito de interesses entre aqueles que delegam a administração de suas organizações (sociedade civil) e aqueles que recebem esta delegação e administram (gestores públicos), são chamados de conflitos na relação entre principal (cidadãos) e agente (agentes públicos).

Informações são vistas como transparentes quando se reúnem características como quando se entende o que está sendo mostrado, é de fundamental importância para qualificar uma informação como transparente. Quando o público alvo precisa compreender o que esta sendo apresentado. E quando cabe aos órgãos apresentarem de forma clara e de fácil entendimento, minimizando, assim, as possíveis dúvidas a respeito da comunicação dada. Divulgando somente informações relevantes que atendam as reais necessidades do público. Quando reúnem características que buscam facilitar o entendimento do que está sendo mostrado, pois o empoderamento do cidadão e a legitimação do governo são os objetivos princípios da transparência. Por isso é obrigação da instituição pública publicizar seus dados de forma clara e de fácil entendimento, minimizando, assim, as possíveis dúvidas a respeito da comunicação dada. (FIGUEIREDO E SANTOS, 2013).

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) é o processo de investigação onde o Poder Legislativo é quem comanda, com o objetivo de verificar algumas denúncias de irregularidades no setor público. Como uma das principais funções o Poder Legislativo é fiscalizar o trabalho do Poder Executivo, se houver infração, para investigar o ocorrido é necessária a CPI.

As CPIs são de grande importância no controle das CMs no controle político da administração pública na investigação de vestígios de corrupção. Elas não podem punir ou entrar com uma ação criminal, porém, após a investigação, medidas de punição podem ser tomadas após um relatório final e conclusivo podendo ser apresentado ao Ministério Público.

De acordo com o texto presente no parágrafo 3º do artigo 58 da Constituição Federal de 1988, “*as comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores*”.

Ou seja, é necessária a aprovação de no mínimo um terço dos parlamentares para que seja instaurada uma CPI, seja pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal. As CPIs têm um prazo determinado, normalmente as investigações e debates duram 120 dias, podendo ser prorrogado, caso seja necessário. Ressaltando que a CPI tem poder de investigação de uma autoridade judicial, podendo fazer algumas ações como: quebra de sigilo bancário, fiscal e de dados, ouvir testemunhas, investigados e indiciados, prender em flagrante, etc. No entanto, existem algumas restrições às CPIs, como: decretar busca e apreensão domiciliar, prisão preventiva, decidir o afastamento do acusado de seu cargo durante as investigações, entre outras. Com

as CPIs instaladas, os recursos para fiscalizá-las ficam a cargo dos integrantes a presidência e a relatoria, são os que comandam, fazem os relatórios e encaminham o processo de investigação.

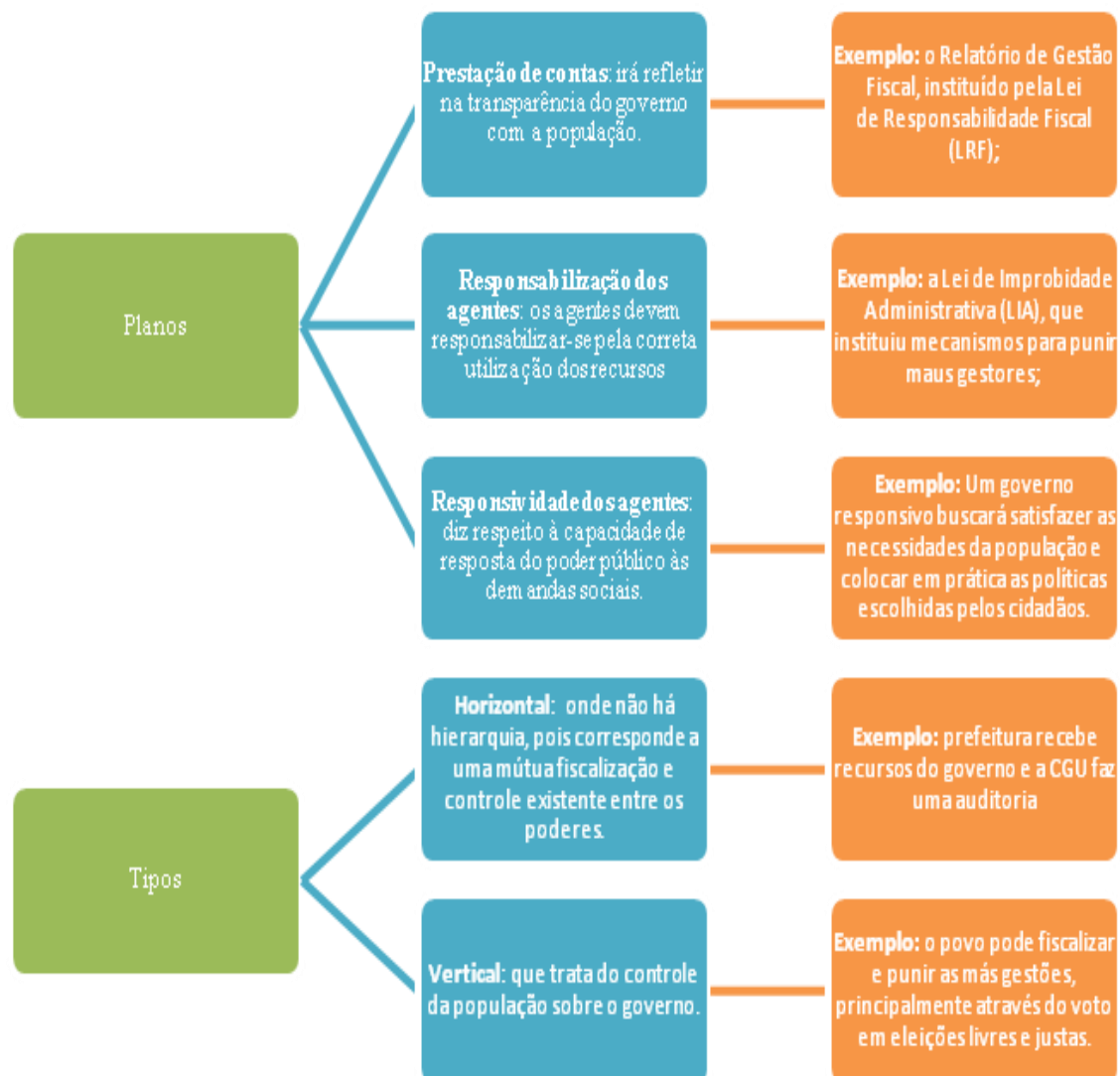
A administração pública tem seus princípios ligados à legalidade. Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei complementar n.º 101/2000) regula os limites da atuação pública, tendo como objetivo fortalecer os principais eixos da administração pública, que são: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos e prestação de contas, Oliveira (2017). Em comunhão com a LRF está o princípio fundamental da governança (neste caso a governança pública): prestação de contas (*accountability*); transparência (*disclosure*), equidade e responsabilidade. O cumprimento desses critérios pré-estabelecidos forneceu base fidedigna para o estabelecimento de uma gestão de excelência (BOVAIRD E LOFFLER 2003).

Incluindo a sociedade civil no debate, amplia-se a importância da mesma dentro do pacto federativo, pois segundo Thomas (2003), o público desempenha em relação à gestão pública três papéis concomitantes: o de cidadão, o de cliente e o do parceiro. O autor também defende que como cidadão o público apresenta-se como membros que compartilham com o governo a responsabilidade pela função democrática central (determinar o curso do governo). Já como cliente a visão do estado é como um ente mercadológico focado nos resultados e eficiência dos gastos públicos, ou seja, “o governo orientado no cliente”. E por fim o público como parceiro baseia-se na premissa de que o governo não pode servir como único provedor de serviços públicos, e por isso busca co-produção através de redes privadas e ONGS. Segundo o mesmo autor o ponto ótimo consiste em usar menos o público como cliente, mais ou menos como parceiro e mais como cidadão.

Porém a responsabilidade e atuação adequada do cidadão deriva diretamente da quantidade de informações que o mesmo tem acesso. Por isso a prestação de contas por parte do governo é muito importante. Não apenas pelo seu valor mensurável, mas também, pelo seu valor representativo, pois “a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade” (COSTA, 1990, p. 33)

Prates (2014) discorre que a *accountability* aborda a prestação de contas, juntamente com seus planos e tipos como demonstrado na figura abaixo:

Figura 1 : Planos e Tipos da Accountability



Fonte: Prates (2014)

Essa junção de controle social e transparência ganham força tornando a sociedade mais ativa e nos materiais didáticos aumentando os avanços legais de interesses dessa área, como a Lei de responsabilidade fiscal (LRF) de 2000 e a lei de acesso a informação (LAI).

Nos próximos tópicos trataremos da descrição da pesquisa, em seguida dos dados utilizados, da coleta e interpretação dos dados e, considerações finais.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS:

3.1 DESCRIÇÃO DA PESQUISA

O estudo se classifica quanto aos procedimentos empregados, como uma pesquisa bibliográfica, pois a partir de fontes relativas ao tema, pretendeu subsidiar a investigação visto que Gonçalves (2001) afirma que a pesquisa bibliográfica é aquela que faz com que o pesquisador tenha contato com fontes sobre o tema da pesquisa. Nesse contexto, foi utilizado material impresso, como periódicos científicos e livros que trataram do conteúdo abordado. Cada dimensão apresenta onde e quando as análises foram coletadas, depois mostra e interpreta os dados, por fim, expõe a discussão dos resultados.

Fundamentada na metodologia da Transparência Internacional que utilizou procedimentos de análise de prevenção e combate a corrupção nos países, baseei minha pesquisa utilizando como análise a transparência feita através da transparência ativa. Utilizando como parâmetro 4 das 8 dimensões do estudo realizado por Speck e Ferreira (2012), que analisaram 8 dimensões, sendo eles: a transparência do orçamento público, a contratação de obras e serviços pelos Estados, o controle interno nos Estados brasileiros, o controle externo das contas públicas pelos Tribunais de Contas estaduais, a força da oposição nas Assembleias Legislativas, o arcabouço legal e desempenho prático das CPIs nas Assembleias Legislativas, a participação e controle social por meio dos conselhos e, o papel da mídia no controle da corrupção.

3.2 DADOS UTILIZADOS

Os dados analisados foram: a transparência sobre todas as etapas da execução orçamentária, se os dados são disponibilizados, o tempo de atualização dos portais e downloads dos dados; o controle interno nas capitais brasileiras, analisando o índice de qualidade que é a soma do índice de transparência com o índice de desempenho; a força da oposição nas capitais brasileiras, analisando os partidos opositores na plenária, na mesa e na comissão das câmaras municipais em diferentes momentos do mandato e; o arcabouço legal das CPIs nas câmaras municipais das capitais, observando na lei de cada município (se existe a quantidade de quórum; se existe limitação de sua quantidade; se existe ordem de fila de importância e se pode modificar a ordem) e; se podem ser modificados o número máximo das CPIs.

As pesquisas foram realizadas no período de março a julho de 2018.

3.2.1 TRANSPARÊNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO

A transparência orçamentária é de grande importância na prestação de contas à sociedade. Os dados foram coletados no mês de março de 2018 através dos sites das câmaras Municipais de cada capital brasileira, na parte das despesas dos portais de transparências. Foram identificados todos os dados que circundam o Índice de Transparência, do qual foram extraídos três elementos específicos para avaliar as bases de transparência orçamentária nos Municípios. O primeiro diz respeito ao conteúdo das informações divulgadas. Identifica se cobre as principais etapas da execução orçamentária, que incluem a dotação inicial, os valores autorizados, empenhados, liquidados, pagos e os restos a pagar. O segundo, à atualização, porque dados desatualizados diminuem o valor do que é divulgado. E o terceiro refere-se à possibilidade de acesso aos dados, se seus conteúdos podem ser baixados, permitindo a análise das informações com modernos recursos estatísticos.

Esses dados se baseiam na transparência ativa, com os dados que compõem o Índice de Transparência, esse é o objetivo do levantamento feito, identificar alguns indicadores chave. Os critérios usados e sua relação com o controle da corrupção estão ilustrados na Tabela 1.

TABELA 1

Indicadores de transparência orçamentária

		Menor capacidade de fiscalização	Maior capacidade de fiscalização
Transparência sobre todas as etapas da execução orçamentária	Dotação inicial	Não	Sim
	Autorização	Não	Sim
	Empenhando	Não	Sim
	Liquidado	Não	Sim
	Pago	Não	Sim
	Restos a pagar pagos	Não	Sim

	Total desembolsado	Não	Sim
	Restos a pagar a pagar	Não	Sim
Atualização	A partir de 61 dias		
	De 31 a 60 dias		
	De 16 a 30 dias		
	De 8 a 15 dias		
	De 2 a 7 dias		
	De on-line a 24 horas		
Download dos dados primários desagregados		Não	Sim

Fonte: Speck e Ferreira (2012)

3.2.2 O CONTROLE INTERNO NAS CAPITAIS BRASILEIRAS

Speck e Ferreira (2012) desenvolveram o Índice de Qualidade do Controle Interno, que é a adição do Índice de Transparência com o Índice de Desempenho das Atividades de Controle Interno. Para se chegar nesta análise, foram observadas algumas escolhas metodológicas do Diagnóstico PNAGE realizado em 2004 e o Diagnóstico Conaci de 2009.

O Índice de Qualidade do Controle Interno foi encontrado nos Relatórios de Gestão, Relatório de Atividades ou Relatório Anual dos municípios.

Com o Índice de Transparência procurou observar se os órgãos deram publicidade aos resultados de seus desempenhos. A divulgação em seus próprios sites é um indicador importante de suas prestações de conta.

O Índice de Transparência derivou da atribuição de notas segundo tais critérios:

- a) Os Municípios que divulgaram seus relatórios de atividades na internet ficam com o indicador 1;
- b) Os Municípios que não disponibilizaram seus relatórios ficam com indicador 0.

Com o Índice de Desempenho das Atividades de Controle Interno procurou-se observar, nas análises dos relatórios, se os órgãos realizam atividades típicas de auditoria. Para compor o índice, dentro dos parâmetros do Diagnóstico Conaci, Speck e Ferreira (2012), formularam cinco questões e atribuíram pesos diferentes a cada uma delas. Foram trabalhados com quatro indicativos, e foi retirado o acompanhamento da adoção das recomendações do órgão de controle interno pelas unidades auditadas, por não encontrar nenhuma informação a respeito dessa atividade nos municípios. Identificando se os órgãos realizam atividades de: 1. auditoria operacional; 2. auditoria de contas; 3. auditoria de gestão, e; 4. planejamento da auditoria.

A primeira, auditoria operacional (Q1), observa o acompanhamento e a avaliação ou não sobre o consenso da execução orçamentária, financeira e patrimonial da despesa e da receita quanto à relação dos mecanismos de controle interno adotados pelo Executivo (Conaci, 2017, Art.22), com o peso de 30%. Na segunda, auditoria de contas (Q2), verifica o resultado ou não da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, resumida em relatórios de diversas naturezas (Conaci, 2017, Art. 29), também com o valor de 30%. Como essas atividades citadas anteriormente são as mais relevantes na área de controle interno, foi atribuindo o valor mais alto na composição do índice.

Já na terceira questão (Q3) identifica se os órgãos fazem ou não auditoria de gestão, determinando o acompanhamento e a avaliação se é efetivo a gestão pública e os programas governamentais (Conaci, 2017, Art. 22 e 24). Para este índice foi atribuído o peso de (20%) na composição do índice de desempenho.

Por fim, a quarta questão (Q4) aponta o planejamento anual das auditorias, se os municípios determinam os procedimentos a serem executados e se direcionam os trabalhos com o intuito de efetivar os objetivos propostos pelo órgão e se cumprem sua missão institucional (Conaci, 2017, Art. 13), considerando um valor de 20% na composição do índice.

O Índice de Qualidade do Controle Interno resulta da soma do valor do Índice de Transparência e do Índice de Desempenho das Atividades, onde foi realizado com o intuito de medir o índice que represente a qualidade do controle interno municipal em termos do cumprimento de suas funções afins e da prestação de contas de sua atuação para a população. A coleta de dados foi realizada em Abril de 2018.

3.2.3 A FORÇA DA OPOSIÇÃO NAS CÂMARAS MUNICIPAIS

Inspirado em um conjunto de dados fornecidos por Speck e Ferreira (2012), formou-se uma figura 1, com 3 análises, onde foi encontrado um formato da força da oposição nas Câmaras Municipais das capitais em diferentes momentos.

Por esse ponto de vista, foram analisados três momentos: com os resultados das eleições foram identificados quem eram os partidos eleitos e seus aliados e quem eram a oposição, no primeiro ano; no segundo momento observou a composição da mesa, quem era governo e quem era oposição, na metade do mandato, e; no terceiro momento a composição da comissão na metade do mandato, nas câmaras municipais.

Se o governo eleito possuir uma maior quantidade de partidos aliados do que a oposição, dizemos que há uma maior diferença entre governo e oposição. Tornando a fiscalização dos órgãos públicos insatisfatória, facilitando os desvios das verbas públicas.

Caso o governo eleito possua uma menor ou equiparada quantidade de partidos aliados comparados a oposição, dizemos que há uma menor diferença entre governo e oposição. Tornando a fiscalização dos órgãos públicos mais eficazes, facilitando o controle das verbas públicas.

Dessa forma podemos observar qual a participação, e qual a força que partidos e vereadores possuem caso vençam ou percam as eleições. Verá se terão voz e força nas CMs, na quantidade de cadeiras conquistadas na CM, na casa legislativa, na mesa e nas comissões.

Por meio de 3 análises, podemos entender a força da oposição na Câmara Municipal em momentos e interesses diversos. Esse método avalia que quanto maior a força da oposição, menor as chances de abuso do poder e do orçamento público, e maior seu poder de fiscalizar e controlar.

As análises feitas foram através das eleições dos vereadores do ano de 2016, e as coletas dos dados foram realizadas no mês de maio e julho de 2018, através do site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e pelos sites das câmaras municipais das capitais.

FIGURA 1

Relação de forças entre o governo e oposição na Câmara Municipal em momentos e instâncias distintas

		Menor capacidade de fiscalização	Maior capacidade de fiscalização
		←-----	-----→
		Maior quantidade de partidos aliados ao governo eleito	Menor quantidade de partidos aliados ao governo eleito
Variável 1	Governo e oposição no plenário da CM em um primeiro momento	Maior diferença entre governo e oposição	Menor diferença
Variável 2	Governo e oposição na composição da mesa na CM	Maior diferença entre governo e oposição	Menor diferença

em um segundo momento

Variável 3	Governo e oposição na composição das comissões na CM em um segundo momento	Maior diferença entre governo e oposição	Menor diferença
------------	--	---	-----------------

Fonte: elaborado pela autora, com base em Speck e Ferreira (2012)

3.2.4 ARCABOUÇO LEGAL DAS CPIs NAS CÂMARAS MUNICIPAIS

Neste tópico, foram observadas as leis orgânicas e os regimentos internos das câmaras municipais das capitais brasileiras e do D.F., analisando os indicadores jurídicos e seus impactos com relação as CPIs, as pesquisas foram realizadas no período de julho de 2018.

O conjunto de indicadores a seguir permite analisar até que ponto as Leis Orgânicas e os Regimentos Internos das Câmaras Municipais ajudam ou dificultam nas aberturas das CPIs para identificar eventuais irregularidades ou desvios das verbas da administração pública municipal.

Speck e Ferreira (2012) apresentam uma figura que mostra alguns indicadores, seu primeiro indicador é o quórum dos vereadores necessários para a adesão da instalação das CPIs, na qual a maioria das capitais copia a CF 1988, utilizando as mesmas regras. O segundo indicador mostra que o número específico de CPIs, sendo uma limitação dos recursos para as análises das investigações, identifica que quanto menor esse número, menor a capacidade de fiscalizar e maior os riscos de abuso aos recursos do governo.

Outro mecanismo fala sobre a ordem da “fila”, que é a alteração da ordem de prioridade, caso haja, sendo o terceiro indicador. O quarto e ultimo indicador mostra a possibilidade de modificar o número máximo de CPIs simultâneas, dependendo do voto da maioria. Como na maioria das casas a base apóia o governo, fica mais fácil de influenciar, manipular as implementações das aberturas das CPIs.

FIGURA 2

Os indicadores e seus impactos sobre a administração pública

Dimensão da avaliação	Indicador	Impacto negativo sobre fiscalização	Impacto positivo sobre fiscalização
LEI	Quórum para abertura de CPI	Maior quórum	Menor quórum
	Limitação no número de CPIs	Número baixo de CPIs concomitantemente abertas	Se limite ou limite alto de CPIs
	Possibilidade de inverter a “ordem da fila” de abertura de CPIs	Sim, a maioria pode modificar o número	Não, a maioria não pode modificar o número
	Possibilidade de modificar o número máximo de CPIs	Sim, a maioria pode modificar o número	Não, a maioria não pode modificar o número

Fonte: modificado pela autora, com base em Speck e Ferreira (2012)

3.3 COLETA E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

3.3.1 TRANSPARÊNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO

A análise mostrou que a maioria dos municípios divulga informações sobre o empenhado, liquidado e pago do ciclo orçamentário. Porém, quase todos não divulgam sobre o total desembolsado e os restos a pagar apagar. Dessa forma, a sociedade não tem como fazer uma análise mais detalhada sobre a movimentação financeira da execução orçamentária.

Na atualização das informações, não foram encontrados prazos em Brasília e nos municípios de Fortaleza, Goiânia, Maceió e São Luis, seguindo de Palmas, com atualização de 31 a 60 dias e, Natal de 16 a 30 dias. Nesses municípios e Brasília também deixaram de divulgar o total desembolsado, o que torna a avaliação geral de transparência não satisfatória.

Os municípios de pior índice são Belém e Belo Horizonte, pois não possuem informações sobre o levantamento realizado segundo os indicadores que compõem o Índice de Transparência, também são os únicos que não disponibilizam dados para que se possa fazer download.

A cada análise foi atribuído um valor para que se chegasse ao indicador de risco de corrupção referente à transparência do orçamento de cada capital e do D.F.

Belém, Belo Horizonte, Brasília, Fortaleza, Manaus, Natal e Palmas foram as 7 capitais com os piores indicadores de risco de corrupção referente à transparência do orçamento dos municípios.

TABELA 2

Acesso à informação completa, em tempo hábil e de forma clara ao usuário

	Capitais das UF	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	Restos a Pagar Pagos	Total Desembolsado	Restos a pagar a pagar	Atualização	Download
1	Aracajú - SE	sim	sim	sim	sim	sim	não	não	não	De on-line a 24 horas	sim
2	Belém - PA	não	não	não	não	não	não	não	não	De on-line a 24 horas	não
3	Belo Horizonte - MG	não	não	não	não	não	não	não	não	De on-line a 24 horas	não
4	Boa Vista - RR	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	não	De on-line a 24 horas	sim
5	Brasília - DF	não	não	sim	sim	não	não	não	não	não	sim
6	Campo Grande - MS	não	não	sim	sim	sim	sim	não	sim	De on-line a 24 horas	sim
7	Cuiabá - MT	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	não	De on-line a 24 horas	sim
8	Curitiba - PR	não	não	sim	sim	sim	sim	não	sim	De on-line a 24 horas	sim
9	Florianópolis - SC	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	não	De on-line a 24 horas	sim
10	Fortaleza - CE	sim	não	sim	sim	sim	não	não	não	não	sim
11	Goiânia - GO	não	sim	não	sim	sim	não	sim	não	não	sim
12	João Pessoa - PB	não	não	sim	sim	sim	sim	sim	sim	De on-line a 24 horas	sim
13	Macapá - AP	não	não	sim	sim	sim	não	sim	não	De on-line a 24 horas	sim
14	Maceió - AL	sim	sim	sim	sim	sim	não	não	não	não	sim
15	Manaus - AM	não	não	sim	sim	sim	não	não	não	De on-line a 24 horas	sim
16	Natal - RN	não	não	sim	sim	sim	sim	não	não	De 16 a 30 dias	sim
17	Palmas - TO	não	não	sim	sim	sim	não	não	não	De 31 a 60 dias	sim
18	Porto Alegre - RS	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	De on-line a 24 horas	sim
19	Porto Velho - RO	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	não	De on-line a 24 horas	sim
20	Recife - PE	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	De on-line a 24 horas	sim
21	Rio Branco - AC	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	não	De on-line a 24 horas	sim

22	Rio de Janeiro - RJ	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	não	De on-line a 24 horas	sim
23	Salvador - BA	não	sim	sim	sim	sim	sim	não	não	De on-line a 24 horas	sim
24	São Luís - MA	sim	sim	sim	sim	sim	não	não	não	não	sim
25	São Paulo - SP	sim	sim	sim	sim	sim	não	não	não	De on-line a 24 horas	sim
26	Teresina - PI	não	não	sim	sim	sim	não	não	não	De on-line a 24 horas	sim
27	Vitória - ES	sim	sim	sim	sim	sim	não	não	não	De on-line a 24 horas	sim
Pontuação = sim		0,05	0,1	0,05	0,05	0,05	0,05	0,1	0,05	*	0,25

*Até 24 horas = 0,25; até 7 dias = 0,20; até 14 dias = 0,15; até 31 dias = 0,10; até 60 dias = 0,05; acima de 60 dias = 0

Fonte: elaborado pela autora, com base em Speck e Ferreira (2012)

TABELA 3

A transparência do orçamento público dos Municípios

Capitais das UF		Indicadores de risco de corrupção referente à transparência do orçamento		
1	Aracajú - SE	0,2		baixo
2	Belém - PA	0,75		alto
3	Belo Horizonte - MG	0,75		alto
4	Boa Vista - RR	0,15		baixo
5	Brasília - DF	0,65		alto
6	Campo Grande - MS	0,25		médio
7	Cuiabá - MT	0,15		baixo
8	Curitiba - PR	0,25		médio
9	Florianópolis - SC	0,15		baixo
10	Fortaleza - CE	0,55		alto
11	Goiânia - GO	0,45		médio
12	João Pessoa -PB	0,15		baixo
13	Macapá - AP	0,25		médio
14	Maceió - AL	0,45		médio
15	Manaus - AM	0,7		alto
16	Natal - RN	0,55		alto
17	Palmas - TO	0,55		alto
18	Porto Alegre - RS	0,1		baixo
19	Porto Velho - RO	0,15		baixo
20	Recife - PE	0,05		baixo
21	Rio Branco - AC	0,15		baixo
22	Rio de Janeiro - RJ	0,15		baixo
23	Salvador - BA	0,2		baixo
24	São Luís - MA	0,45		médio
25	São Paulo - SP	0,2		baixo
26	Teresina - PI	0,35		médio
27	Vitória - ES	0,2		baixo
0-0,24= verde / 0,25-0,50=amarelo / 0,51-1=vermelho				

Normalização: indicador de risco de corrupção = 1 menos índice de transparência orçamentária.

Fonte: elaborado pela autora, com base em Speck e Ferreira (2012)

Na transparência orçamentária os detalhes não foram obtidos em sua totalidade nas análises dos movimentos orçamentários, financeiros das capitais, devido à falta de divulgação principalmente dos valores de Totais Desembolsados e Restos a Pagar a Pagar, falta à atuação incisiva das leis, fiscalizações e punições aos órgãos que descumprem com tais determinações.

3.3.2 O CONTROLE INTERNO NAS CAPITAIS BRASILEIRAS

A próxima tabela expõe o Índice de Qualidade do Controle Interno. Na qual apenas Porto Velho atingiu a nota máxima de 2, contendo informações sobre o Índice de Transparência e de Desempenho.




























- o Índice de Transparência entre todos os municípios foi de 33,33%. Com apenas 9 das 26 capitais brasileiras mais o Distrito Federal, que obtiveram a nota 1.

- o Índice de Desempenho entre todos os municípios foi de aproximadamente 29,63%. Com 8 capitais informando sobre alguns índices e a média das informações disponibilizadas é de aproximadamente 0,74.

- a média do Índice de Qualidade entre todos os municípios é de 33,33%. Com a média dos valores de 1,65, onde o valor máximo é de 2.

TABELA 4

Índice de Qualidade do Controle Interno

Capitais das UF		Índice de Qualidade (Índice de Transparência + Índice de Desempenho)	Índice de Transparência	Índice de Desempenho	Indicador de risco de corrupção referente à qualidade do controle interno	
1	Aracaju - SE	0	0	0		1
2	Belém - PA	0	0	0		1
3	Belo Horizonte - MG	0	0	0		1
4	Boa Vista - RR	1,80	1	0,8		0,1
5	Brasília - DF		DF			1
6	Campo Grande - MS	1,50	1	0,5		0,25
7	Cuiabá - MT	0	0	0		1
8	Curitiba - PR	1	1	0		0,5
9	Florianópolis - SC	0	0	0		1
10	Fortaleza - CE	1,70	1	0,7		0,15
11	Goiânia - GO	0	0	0		1
12	João Pessoa - PB	0	0	0		1
13	Macapá - AP	0	0	0		1
14	Maceió - AL	0	0	0		1
15	Manaus - AM	1,5	1	0,5		0,25
16	Natal - RN	0	0	0		1
17	Palmas - TO	0	0	0		1
18	Porto Alegre - RS	0	0	0		1
19	Porto Velho - RO	2	1	1		0
20	Recife - PE	0	0	0		1
21	Rio Branco - AC	0	0	0		1
22	Rio de Janeiro - RJ	1,8	1	0,8		0,1
23	Salvador - BA	1,8	1	0,8		0,1
24	São Luís - MA	0	0	0		1
25	São Paulo - SP	0	0	0		1
26	Teresina - PI	1,80	1	0,8		0,1
27	Vitória - ES	0	0	0		1
0 - 0,33 = verde, 0,34 - 0,66 = amarelo, 0,67 - 1 = vermelho						

Normalização: Indicador de Risco de Corrupção = 1 - O Índice de Qualidade

Fonte: elaborado pela autora, com base em Speck e Ferreira (2012)

Através da análise dos relatórios de atividades onde foi possível avaliar e analisar o desempenho das transparências nas auditorias e nos controles internos, apontando dados, construindo índices e mostrando a situação de cada município.

Das 26 capitais e o Distrito Federal, apenas 9 obtiveram valor próximo de 0 (zero). Quanto mais próximo de zero, melhor o Indicador de Risco de Corrupção referente a Qualidade do Controle Interno. Onde apenas Porto Velho-RO alcançou a nota máxima, 2 no Índice de Qualidade.

No Índice de Transparência, 9 obtiveram o valor máximo, 1, Boa Vista, Campo Grande, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Porto Velho, Rio de Janeiro, Salvador e Teresina.

No Índice de Desempenho, apenas Porto Velho pontuou em sua totalidade; Boa Vista, Rio de Janeiro, Salvador e Teresina com 0,80.

Boa Vista e Teresina pontuaram nas Q1, Q2 e Q3 = 0,80; e Rio de Janeiro e Salvador nas Q1, Q2 e Q4 = 0,80; Fortaleza com 0,70, pontuando nas Q1, Q3 e Q4 e; Campo Grande e Maceió com 0,50, nas Q1 e Q3.

Com esses índices observou-se a dificuldade de obter informações públicas sobre os registros, atividades, análises e o que está feito nos municípios. Dificultando nos estudos acadêmicos, no acesso as informações da população, dessa forma não podendo cobrar o que está sendo feito ou não em seus municípios e no próprio Município pelo fato de não terem informações para que tomem as melhores decisões administrativas quando necessário.

Sem relatórios de análises feitas ou divulgadas em seus devidos meios sobre o que e em que os municípios atuam, não tem com avaliar seus desempenhos, evolução e resultados.

Teremos com esses índices a democratização, com os municípios fazendo e divulgando as análises, pois elas são públicas e precisam disponibilizar informações sobre suas atividades, prestar contas de suas atuações e promover a aproximação com a sociedade.

No controle interno analisaram-se índices e indicadores, que identificou uma enorme falta de informações nos seus devidos meios de informações, nos sites e portais de transparência, nos seus relatórios de auditorias e nos resultados dos desempenhos, mais das metades das capitais não divulgaram informações sobre se existe auditorias e seus resultados. Mostrando o quanto o governo não presta conta de suas obrigações e atividades à população. O governo precisa contratar ou profissionais terceirizados ou profissionais efetivos que façam auditorias, para analisar, planejar e organizar seus setores, com o propósito de que tenham mais autonomia administrativa e orçamentária.

3.3.3 A FORÇA DA OPOSIÇÃO NAS CÂMARAS MUNICIPAIS

Na Tabela 5, analisou que 10 das 26 capitais brasileiras, menos Brasília que não disponibilizou nenhum dado, o governo vencedor compôs a maioria da plenária na Câmara Municipal, dessas 10, 7 estão nas capitais nordestinas, o que mostra o quanto a pouquíssima fiscalização, onde as atuações são feitas por interesse e necessidades da minoria, facilitando a corrupção, análise no início do mandato.




























Contudo, 3 capitais fizeram o papel inverso da análise anterior na composição da Comissão, onde João Pessoa e Maceió a oposição venceu na metade do mandato, e em Goiânia a oposição venceu na mesa e na comissão, na metade do mandato.

Porém 2 capitais das 16 em que a oposição compôs a maioria na plenária, fizeram o que normalmente acontece durante o mandato, o governo atual se mostra presente de maneira mais efetiva em alguma formação. Em Florianópolis a oposição ganhou na plenária e na mesa, já na composição da comissão o governo foi maioria. Em Palmas, o governo ganhou na mesa. E em Manaus na composição da mesa os partidos se equiparam. Lembrando que a coleta de dados da plenária foi em 2016 no início do mandato e da mesa e comissão foi em 2018 na metade do mandato.

Através destas análises percebemos que as pessoas estão mais informadas e inconformadas com a corrupção, e estão cobrando mais, refletindo nos dados coletados, onde a oposição é maioria na plenária, na mesa e na comissão, mesmo em momentos diferentes. Porém também devemos lembrar que alguns partidos se aliam ao governo atual no decorrer do mandato.

TABELA 5

Índice de risco de corrupção

	Capitais das UF	Força da Oposição no plenário da CM em início de 2016	Força da oposição na mesa da CM em meados de 2018	Comissões selecionadas da CM em meados de 2018	Indicador de risco de corrupção	
1	Aracajú - SE	66,67%	75%	77,42%		0,26
2	Belém - PA	54,29%	80%	64,89%		0,33
3	Belo Horizonte - MG	90,24%	83,33%	84,69%		0,13
4	Boa Vista - RR	71,43%	80%	66,67%		0,27
5	Brasília - DF					
6	Campo Grande - MS	79,31%	100%	87%		0,11
7	Cuiabá - MT	60%	60%	64,29%		0,38
8	Curitiba - PR	68,42%	57,14%	82,09%		0,3
9	Florianópolis - SC	52,17%	75%	48,48%		0,41
10	Fortaleza - CE	39,53%	20%		0,7
11	Goiânia - GO	44,44%	71,43%	74,47%		0,36
12	João Pessoa - PB	44,44%	33,36%	58,06%		0,54
13	Macapá - AP	69,57%	100%	87,93%		0,14
14	Maceió - AL	47,62%	25%	54,39%		0,56
15	Manaus - AM	63,41%	50%	63,57%		0,41
16	Natal - RN	58,62%	62,5%	73,33%		0,35
17	Palmas - TO	63,16%	40%	59,57%		0,45
18	Porto Alegre - RS	88,89%	83,33%	85,29%		0,14
19	Porto Velho - RO	80,95%	66,67%	100%		0,14
20	Recife - PE	30,77%	11,11%	47,44%		0,7
21	Rio Branco - AC	35,29%	20%	39,24%		0,68
22	Rio de Janeiro - RJ	92,16%	85,71%	92%		0,1
23	Salvador - BA	34,88%	37,50%	41,38%		0,62
24	São Luís - MA	48,39%	22,22%	42,65%		0,62
25	São Paulo - SP	58,18%	62,50%	60,42%		0,39
26	Teresina - PI	27,59%	22,22%	23,81%		0,75
27	Vitória - ES	46,67%	42,86%	43,42%		0,55
0 - 0,33 = verde; 0,34 - 0,66 = amarelo; 0,67 - 1 = vermelho						

Normalização: Indicador de risco de corrupção = (100 - a média das forças e comissão) % 100

Fonte: elaborado pela autora, com base em Speck e Ferreira (2012)

Com relação à Oposição nas Câmaras identificou uma resistência à mudança, porém ela se torna cada vez mais necessária e a cada momento é mais cobrada pela sociedade. Em pouco menos da metade das capitais, seus governos ainda são compostos por seus aliados ao governo. Porém a oposição aos poucos vem ganhando força, e tomando parte de outras composições, equilibrando assim os interesses, e talvez melhorando os serviços para suas comunidades. No entanto ainda vemos algumas oposições que com o tempo se tornam aliados ao governo atual.

3.3.4 ARCABOUÇO LEGAL DAS CPIs NAS CÂMARAS MUNICIPAIS

O resultado obtido na Tabela 6 a seguir nos revela que ainda faltam muitas informações a serem colocadas nas Leis Municipais, deixando brechas e aberturas para que vereadores tomem qualquer posição, podendo ser favoráveis apenas ao próprio governo.

Em relação ao quórum na aberturas das CPIs apenas Belém obteve um melhor desempenho do que as demais capitais, por definir um número mínimo de assinaturas dos vereadores, inferior que o da constituição. Porém negativamente aparece Salvador com 2/3, aumentando a quantidade de vereadores para a aprovação da abertura da CPI. A lei dos outros municípios acompanha a quantidade do quorum da Constituição Federal de 88.













Na limitação, segundo indicador, que fala sobre a quantidade máxima de CPIs, 13 capitais destacam-se positivamente, por não haver oportunidade de barrar novas CPIs sob a alegação de uma quantidade limite de investigação em andamento. São os municípios de Aracaju, Belo Horizonte, Boa Vista, Florianópolis, Macapá, Maceió, Porto Alegre, Rio Branco, Rio de Janeiro, Salvador, São Luis, Teresina e Vitória. Por outro lado, estão Natal, Palmas e Recife com apenas o limite de 2 CPIs ao mesmo tempo, tornando negativa o impacto sobre a fiscalização na administração pública.











Em relação à ordem da fila, os municípios que os vereadores, em sua maioria, podem inverter essa ordem pela importância das CPIs, foram Fortaleza, Goiânia e Natal, impactando negativamente sobre a fiscalização.

Belém foi o único que mostrou a possibilidade de modificar o número máximo de CPIs, com o voto da maioria dos vereadores. Nos dois últimos indicadores precisa do voto da maioria da Câmara, onde há uma maior possibilidade de manobra, aumentando seu poder de influencia e manipulação no processo de abertura das CPIs, ocasionando impacto negativo sobre a fiscalização na administração pública.

TABELA 6

O status legal das CPIs nas Assembleias Legislativas

	Capitais das UF	Lei - Quórum	Lei - Limitação	Lei - Fila	Lei -Modificar	
1	Aracaju - SE	1/3	-	-	-	
2	Belém - PA	1/5	3	-	maioria	
	Belo Horizonte -					
3	MG	1/3	-	-	-	
4	Boa Vista - RR	1/3	-	-	-	
5	Brasília - DF		-	-	-	
	Campo Grande -					
6	MS	1/3	5	-	-	
7	Cuiabá - MT	1/3	5	-	-	
8	Curitiba - PR	1/3	3	-	-	
9	Florianópolis - SC	1/3	-	-	-	
10	Fortaleza - CE	1/3	3	sim	-	
11	Goiânia - GO	1/3	3	sim	-	
12	João Pessoa -PB	1/3	3	-	-	
13	Macapá - AP	1/3	-	-	-	
14	Maceió - AL	1/3	-	-	-	
15	Manaus - AM	1/3	6	-	-	
16	Natal - RN	1/3	2	sim	-	
17	Palmas - TO	1/3	2	-	-	

18	Porto Alegre - RS	1/3	-	-	-	
19	Porto Velho - RO	1/3	3	-	-	
20	Recife - PE	1/3	2	-	-	
21	Rio Branco - AC	1/3	-	-	-	
22	Rio de Janeiro - RJ	1/3	-	-	-	
23	Salvador - BA	2/3	-	-	-	
24	São Luís - MA	1/3	-	-	-	
25	São Paulo - SP	1/3	5	-	-	
26	Teresina - PI	1/3	-	-	-	
27	Vitória - ES	1/3	-	-	-	

Fonte: elaborado pela autora, com base em Speck e Ferreira (2012)

Já nas CPIs, que servem de instrumento de controle, faltam muitas análises e informações serem divulgadas; nas Leis Municipais, 98% das capitais copiam o parágrafo 3, art. 58, da CF de 88 e; a maioria não informou a quantidade de CPIs que podem ser abertas, se tem alguma classificação de prioridades e se podem ser alteradas o número máximo das CPIs. Isso muito se deve a falta de um partido opositor ao governo, dessa forma muitos se acobertam e as punições são inexistentes. Outro fator que facilitaria a diminuição da corrupção é a redução do quórum mínimo para a abertura das CPIs, a permissão de mais comissões serem realizadas ao mesmo tempo, um prazo para elas serem concluídas e a não liberação das ordens das filas (alteração das CPIs por conveniência).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados obtidos mostraram que existem grandes déficits de informações básicas e essenciais a serem colocadas nas plataformas das câmaras Municipais. Mesmo que os índices indiquem uma perspectiva geral do desempenho das atividades de controle das leis e das instituições, a qualidade e quantidade de dados coletados, analisados e produzidos, geraram uma vasta gama de informações importantes para ferramentas de prevenção e combate a corrupção.

No controle orçamentário precisa de uma atuação mais clara e punitiva das leis para com os municípios. No controle interno mostrou que o governo não se importa com as auditorias analisando o controle de suas contas, onde possam planejar e organizar seus setores, com o propósito de que tenham mais autonomia administrativa e orçamentária. Na oposição das câmaras identificou que os partidos opositores aos poucos estão conseguindo seu espaço nas câmaras municipais. Esta ultima análise é muito importante para a abertura ou não de CPIs, pois em 98% das capitais precisa da maioria da câmara para que as CPIs sejam autorizadas, dificultando o combate à corrupção.

Contudo, foi verificado que quanto mais os governos das capitais brasileiras não informam, não divulgam e não alimentam os bancos de dados em tempo atual sobre suas ações, análises, prazos e resultados, menos transparentes eles são, dessa forma, identificamos que os mesmos têm mais probabilidade de serem corruptos.

Quanto mais os partidos forem aliados ao atual governo, a probabilidade desde governo realizar ações voltadas à sociedade se torna menor, junto com isso está associado à autorização das CPIs, fazendo com que o governo dificulte as autorizações das fiscalizações e facilite as atuações do governo em fazer o que convém aos seus interesses. Com esses dados verificou-se que ainda há muito o que ser feito, melhorado o governo perante a sociedade; as leis e ferramentas já existem, precisa que sejam executados e que os portais sejam alimentados.

REFERÊNCIAS:

BRASIL, **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**. Título III Da Organização do Estado. Capítulo IV Dos Municípios. Art. 31. 1988.

BRASIL, Lei Complementar n 101 de 04 de maio de 2000. **LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**.

BOVAIRD, Tony e LOFFLER, Elke . **Public Management and Governance**. Editor: Routledge; Edición: 1, 2003.

COELHO, H.: Tecnologias de informação. Lisboa: D. Quixote, 1986.

SOUZA, Adenisio Álvaro Oliveira et al. Cartilha **CONTROLE SOCIAL** Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Coleção Olho Vivo Brasília. 3.^a edição, DF 2012.

Conselho Nacional de Controle Interno - CONACI. **3º Edição Panorama do Controle Interno no Brasil – CONACI 2017** / Organizadores Roberto Paulo AMORAS, Gustavo Gonçalves UNGARO, Olavo Gomes PEREIRA, Norma Conceição Melo Lima da ROCHA e Raphael Rodrigues SORÉ – Brasília, CONACI, 2017.

DINIZ, Gleison Mendonça. **O Estado da transparência digital de portais eletrônicos: um instrumento de auxílio à Gestão Pública**. Internet Como Instrumento de Transparência nos Governos dos Estados e Municípios. Painel 32/ 02. X Congresso CONSAD, Brasília 2017.

DRECHSLER & KATTEL. Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but certainly adieu NPM!, NSPacee Journal of Public Administration and Policy, special issue on: Distinctive European model, the Neo-Weberian state, 2008. Vol. 1, No. 2.

EVANGELISTA, Lúcio. **Controle Social Versus Transparência Pública: uma questão de cidadania**. Especialização em Orçamento Público. Brasília 2010.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva, SANTOS, Waldir Jorge Ladeira. **Transparência e Controle Social na Administração Pública**. UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Administração e Finanças – Departamento de Ciências Contábeis. Rio de Janeiro – RJ 2013.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da Opacidade à Transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação No Brasil Cinco Anos Depois. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, 2018.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves; CARVALHO, Hilda Alberton e CORRÊA, Dayanne Parette. **Governança Pública e Governabilidade: Accountability e Disclosure possibilitadas pela Contabilidade Aplicada ao Setor Público como Instrumento de Sustentabilidade do Estado**. REPeC, Brasília, v. 7, n. 1, art. 6, p. 91-104, jan./mar. 2013. Disponível online em www.repec.org.br. Acesso em 28 de Nov de 2017.

PRATES, Wladimir Ribeiro. **Governabilidade, governança e accountability**. Administração Pública 2014.

RIBEIRO, Érica Bezerra Queiroz, CGRAI/OGU. **APLICAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União da 2ª Edição Revista, Atualizada e Ampliada Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Brasília, 2016.

SPECK, Bruno Wilhelm e FERREIRA, Valeriano Mendes. **Sistemas de Integridade nos Estados Brasileiros**. Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, 1ª Edição, São Paulo 2012.

TEIXEIRA, M.; CRUZ, M. y SILVA, T. **CONTROLE Interno Em Municípios Brasileiros: Uma Análise Das Controladorias-Gerais Dos Municípios Diante Do Modelo Da Controladoria Geral Da União**. Revista de Gestión Pública | Volumen III, Número 2 | Julio-Diciembre 2014 | ISSN 0719-1820 pp. 297-328

THOMAS, P. G. “Accountability”, in, Guy, P. e Pierre, J. (Eds.), Handbook of Public Administration, London: Sage. 2003.

Acesso à Informação, Governo Federal. LAI: A Lei de Acesso à Informação. s.d. Disponível em:

<<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em 18 de junho de 2018.

Acesso à Informação, Governo Federal. Mapa do Decreto nº 7.724. s.d. Disponível em:

<<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao/mapa-do-decreto-no-7.724>>. Acesso em 18 de junho de 2018.